

NPOs ökonomisch betrachtet

Finis-Siegler, Beate

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Finis-Siegler, B. (2001). *NPOs ökonomisch betrachtet*. (Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor, 15). Münster: Universität Münster, FB Erziehungswissenschaft und Sozialwissenschaften, Institut für Politikwissenschaft Civil-Society-Network. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-362271>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



ARBEITSSTELLE AKTIVE BÜRGERSCHAFT
INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT
WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER

Beate Finis-Siegler

NPOs ökonomisch betrachtet

Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor – Nr. 15
August 2001

ARBEITSSTELLE

AKTIVE BÜRGERSCHAFT

an der Westfälischen Wilhelms – Universität Münster

Die Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster ist eine Gemeinschaftsinitiative der Universität und des von genossenschaftlichen Organisationen getragenen Vereins Aktive Bürgerschaft e.V. mit Sitz in Münster.

Im Zuge der breiten nationalen und internationalen Diskussion und Forschung über den Dritten Sektor wird es zunehmend interessant, bürgerschaftliches Engagement in neuen Formen zu fördern. Aufgabe und Zielsetzung der Arbeitsstelle ist die Erforschung bürgerschaftlichen Engagements und gemeinnütziger Organisationen sowie der Transfer von Forschungsergebnissen an interessierte BürgerInnen – dies leistet die Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft durch verschiedene Veranstaltungen und Publikationen.

Die Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft an der Universität Münster bietet mit wechselnden Schwerpunktthemen halbjährlich Tagungen an, die ein offenes Forum für neue Ideen und Initiativen darstellen.

Jährlich wird von der Arbeitsstelle der Wissenschaftspreis „Aktive Bürgerschaft“ ausgelobt. Ausgezeichnet werden hervorragende Dissertationen und Habilitationen der Geistes-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, die sich thematisch mit dem Engagement von Einzelnen, Initiativen oder Organisationen im Dienst der Demokratie und/oder des Gemeinwohls beschäftigen. Der Preis ist mit 2.000 DM dotiert; weiterhin wird die prämierte Arbeit in der Schriftenreihe „Bürgerschaftliches Engagement und Nonprofit-Sektor“ beim Verlag Leske+Budrich veröffentlicht. Die aktuellen Ausschreibungsmodalitäten können jederzeit unter <http://www.uni-muenster.de/Politikwissenschaft> abgerufen werden.

Die Beiträge und Ergebnisse der Tagungen sowie die Arbeiten der Preisträger werden vom Verlag Leske+Budrich in der bereits genannten Schriftenreihe veröffentlicht. Neben den Tagungsbänden erscheint regelmäßig die working paper – Reihe „Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor“, die die Ergebnisse der Arbeitsstelle dokumentiert.

Beate Finis-Siegler

NPOs ökonomisch betrachtet

1 Vorbemerkungen

Nonprofit-Organisationen haben eine lange Tradition, sind sehr vielgestaltig und in den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen anzutreffen. Gründer, Mitglieder, Mitarbeiter, Förderer und Adressatengruppen verbinden mit ihnen je spezifische Erwartungen. Ihre gesellschaftspolitische Bedeutung wird je nach Standpunkt unterschiedlich eingeschätzt. Die ausserordentliche Variationsbreite freiwilliger und solidarischer Hilfeformen wird mit der Auflösung traditioneller sozialer Milieus und der Pluralisierung von Lebensstilen ebenso in Verbindung gebracht wie mit der Wiederentdeckung des Lokalen als Art Gegenbewegung zur Globalisierung oder als Ausdruck ziviler Tugenden und Bürgerpartizipation. Sie gelten als staatsentlastend, die politische Teilhabe fördernd und an der Abarbeitung gesellschaftlicher und politischer Problemlagen beteiligt. Als Organisationen, die Hilfe zur Selbsthilfe leisten, sind sie zwischen Staat und informellem Sektor angesiedelt. Indem sie soziale Dienstleistungen produzieren, bewirken sie auch eine ökonomische Entlastung des Staates.

NPOs sind zum Untersuchungsgegenstand verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen geworden. Politikwissenschaftliche Ansätze befassen sich mit NPOs hauptsächlich unter der Kooperationsperspektive. Die verschiedenen Interdependenztheorien analysieren die Verflechtung von Sozialstaat und den zu einem Dritten Sektor aggregierten Nonprofit-Organisationen. Salamon (1995) rückt in seinem „Third Party Government“-Ansatz die Kooperation zwischen staatlichen und NPO-Anbietern ins Zentrum der Betrachtung. Er diskutiert NPOs nicht unter Verdrängungs-, sondern unter Ergänzungsgesichtspunkten. Auch in der polit-ökonomischen Analyse von Seibel (1992) zum „Funktionalen Dilettantismus“ und im Konzept des Wohlfahrtsmix von Evers (1996) werden NPOs mehr in ihrer ergänzenden Rolle und Funktion für den modernen Wohlfahrtsstaat analysiert. Im Unterschied dazu sind wirtschaftswis-

senschaftliche Ansätze als Verdrängungstheorien konzipiert. Sie behandeln die Existenz des Dritten Sektors in Abgrenzung zu Staat und Markt. Die ökonomische Betrachtung von Nonprofit-Organisationen zielt zum einen auf ihre gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Rolle, auf Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen und zum anderen auf Verhaltensmodelle.

Im Anschluss an eine kurze Darstellung der Bandbreite der unter der Bezeichnung „NPO“ zusammengefassten Organisationen und ihrer Definition widmet sich der Beitrag den ökonomischen Ansätzen zum Verständnis von NPOs. Es werden sowohl enger effizienzorientierte Ansätze zur Institutionenwahl wie der Transaktionskostenansatz der Neuen Institutionenökonomie behandelt als auch breiter angelegte Konzeptionen sowie das ihnen jeweils zugrundeliegende Rationalitätsverständnis.

2 Begriffsklärung

Während Schwarz (1986) zwischen staatlichen und privaten NPOs unterscheidet, klammert die dem Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project zugrundeliegende Definition von Salamon und Anheier (1992) die öffentlichen Verwaltungen und Betriebe explizit aus. Demnach ist eine NPO typischerweise formell strukturiert, organisatorisch vom Staat unabhängig, nicht gewinnorientiert, eigenständig verwaltet und teilweise von freiwilligen Beiträgen getragen und kein Zwangsverband. In der Praxis kommt es aber immer wieder zu Zuordnungsproblemen. Auch die Ausgrenzung von Genossenschaften, die nach Schwarz als eine wirtschaftliche NPO zu gelten haben, ist nicht unumstritten. Aus einer prinzipiell funktionalistischen Perspektive wären sie ebenso einzubeziehen wie aus einer historischen; denn sie gehören zu den ältesten solidarischen Selbsthilfeorganisationen, deren gesellschaftliches Koordinationsprinzip die Kooperation ist, auch wenn damit die wirtschaftlichen Interessen der Mitglieder gefördert werden. Betzelt/ Bauer (2000) kritisieren den Begriff „Nonprofit-Organisation u.a. deshalb, weil er nicht zwischen den Rechtsformen der freiwilligen Vereinigungen einerseits und den Betrieben in deren Trägerschaft unterscheidet. Der Begriff erzeugt des weiteren leicht das Missverständnis, die Organisation dürfe keine Gewinne erwirtschaften.

„Note that nonprofits are not prohibited from earning profits; rather, they must simply devote any surplus to financing future services or distribute it to noncontrolling persons” (Hansmann 1987, S.28).

Die bedarfswirtschaftliche Orientierung schliesst also Gewinnerzielung nicht aus. Entscheidend ist die Gewinnverwendung. Mit dem Begriff „Not-for-Profit“ könnte diese Fehlinterpretation vermieden werden.

Schwarz/Putschert und Giroud (1995) grenzen private NPOs von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen und dem Staat durch folgende Charakteristika ab: Sie sind von Privaten getragen, meist in der Form eines Vereins oder der Stiftung, seltener der Genossenschaft, oder durch Gesetz als Selbstverwaltungskörperschaft meist mit Pflichtmitgliedschaft geschaffen. Sie decken als Selbsthilfe- oder Fremdhilfeorganisation den Bedarf eines abgrenzbaren Personenkreises, betreiben deren Interessenvertretung und leben von ehrenamtlicher Mitarbeit.

NPOs sind weitverbreitet und in unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen anzutreffen: Gesundheit und Soziales, Kultur und Erholung, Umwelt, Bildungs- und Forschungswesen, Wohnungswesen, Beschäftigungssektor, Bürger- und Verbraucherinteressen, Politik, Wirtschafts- und Berufsverbänden, usw. Zu ihnen gehören Grossorganisationen wie die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, aber auch kleine Selbsthilfeorganisationen wie Elterninitiativen und Seniorengenossenschaften oder Jugend- und Kegelclubs oder Schützenvereine.

NPOs weisen hinsichtlich ihrer Struktur und Funktion eine solche Vielfalt auf, dass es schwierig erscheint, Gemeinsamkeiten zu entdecken. Burla (1989) hat eine morphologische Matrix zur Typisierung von Nonprofit-Organisationen entwickelt. Er unterscheidet mitglieder-orientierte, dritt-orientierte und öffentlich-orientierte NPOs. Für ihn ist das Fehlen von monetären Gewinnzielen das einzige spezifische Merkmal, das sowohl auf alle NPOs zutrifft als sie auch eindeutig von gewinnorientierten Unternehmen unterscheidet.

Als Abgrenzung gegenüber erwerbswirtschaftlichen Unternehmen, die am Markt operieren, wird auf ihre Sachzielorientierung verwiesen. NPOs verfolgen ideelle und soziale Ziele. Die Unterscheidung von Formalzieldominanz bei gewinnorientierten Unternehmen und Sachzieldominanz bei NPOs, die auf Erich Kosiol (1972) zurückgeht, ist in der Literatur allerdings umstritten. Zunehmend findet man auch erwerbswirt-

schaftliche Unternehmen, die Organisationsteile mit Nonprofit-charakter haben und zahlreiche Nonprofits, die erhebliche kommerzielle Aktivitäten entwickeln. Schüler/Strasman (1989) siedeln die realen Unternehmen folglich auf einem Kontinuum zwischen den Extrempolen „Nonprofitorganisation“ und „Profit-Organisation“ an. Die Sachzielorientierung ist auch gegenüber staatlichen Organisationen als Abgrenzungskriterium untauglich, weil der Staat mit seinen Organisationen ebenfalls sachzielorientiert handelt.

3 Ökonomische Erklärungsansätze

Ökonomische Erklärungsansätze werden von Hansmann (1987) in zwei Gruppen unterteilt: Theorien, die sich mit der Rolle von NPOs und Theorien, die sich mit ihrem Verhalten befassen. Die ökonomische Betrachtung stellt NPOs in den Kontext von Wahlhandlungen unter Knappheitsbedingungen. Warum wird die institutionelle Form der NPO gewählt, um bestimmte Güter und Dienstleistungen zu produzieren? Die Frage nach der Existenz von NPOs verweist auf die spezifischen Leistungen, die sie erbringen, und die Randbedingungen, unter denen sie als geeignete Form der Güter und Dienstleistungsproduktion erscheinen. Zugleich geht es auch immer um die Abgrenzung zu erwerbswirtschaftlichen und staatlichen Unternehmen und den Anteilen auf den untersuchten Märkten. Neben der Makrosichtweise, bei der die NPOs zu einem Sektor zusammengefasst werden und dessen Rolle für die Volkswirtschaft analysiert wird, befassen sich ökonomische Ansätze auch aus einer Mikroperspektive mit NPOs. Ziele von NPOs, die Motivation von Managern und Sozialunternehmern und die Effizienz der Organisationen werden zum Thema gemacht und untersucht, inwiefern Unterschiede zu erwerbswirtschaftlichen Unternehmen auf die Charakteristika dieser spezifischen Form zurückzuführen sind. Theorien zur Entstehung und Entwicklung von NPOs und Verhaltenstheorien wurden unabhängig voneinander entwickelt.

„Eine umfassende, zufriedenstellende und für die politische Praxis brauchbare theoretische Modellierung des Nonprofitsektors muss sowohl zur Entstehung als auch zum Verhalten einzelner NPOs konsistente Aussagen enthalten. In der Realität ist dies nur teilweise der Fall“ (Badelt 1999, S. 103).

3.1 Entstehung und Entwicklung von NPOs

Ökonomische Erklärungsansätze zur Existenz von NPOs firmieren unter den Bezeichnungen „*Verdrängungstheorien*“ und „*Heterogenitätstheorien*“. Die Präferenz für NPOs wird mit dem Versagen der Alternativen Markt und Staat in Verbindung gebracht. Hier erklärt sich die Existenz der NPO aus Mängeln anderer institutioneller Arrangements. Bei dieser Sichtweise fällt NPOs die Rolle eines Lückenfüllers zu. Überall da, wo Markt und Staat versagen, weil die Leistung gar nicht erbracht oder nicht zur Zufriedenheit der Konsumenten erbracht wird, schlägt die Stunde der NPO. Ein Blick auf die geschichtliche Entwicklung von Institutionen zeigt jedoch die begrenzte Reichweite der Gültigkeit derartiger Erklärungsansätze (Schaad 1995, Hudepohl 1996). Historisch existierten NPOs oft vor marktlichen oder staatlichen Institutionen.

3.2 NPO als Reaktion auf Marktversagen

Ausgangspunkt ist die Frage, warum der Markt nicht für alle Güter und Dienstleistungen der geeignetste Allokationsmechanismus ist, warum erwerbswirtschaftliche Unternehmen keine öffentlichen Güter anbieten und warum sie offenbar nicht in der Lage sind, die Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen zu befriedigen? Für das Marktversagen wird die Kollektivgüterproblematik verantwortlich gemacht. Erwerbswirtschaftliche Unternehmen haben bei Gütern, für die das Ausschlussprinzip nicht gilt und es für Konsumenten rational ist, sich als Trittbrettfahrer zu verhalten und selbst seine Präferenzen für das Gut oder die Dienstleistung nicht in Form von Nachfrage zu bekunden, keinen Leistungsanreiz zur Produktion. Es kommt deshalb zu einer allokativen Unterversorgung mit Gütern, von deren Konsum niemand ausgeschlossen und deren Konsum nicht rivalisierend ist. Zu einer distributiven Unterversorgung mit meritorischen Gütern, d.h. Gütern, denen ein hoher gesellschaftlicher Nutzen zugesprochen wird und die prinzipiell über den Markt alloziiert werden könnten, kommt es dann, wenn bestimmte Bevölkerungsgruppen den Marktpreis nicht zahlen können oder sie aufgrund von Informationsmangel oder verzerrter Präferenzen zu einer anderen Bewertung kommen. Marktversagen wird durch externe Effekte der Produktion und /oder des Konsums ebenso wie durch die Existenz von Informationsasymmetrien begünstigt.

Nachfrageseitige Erklärungsansätze analysieren das Verhalten der Konsumenten, die als Nachfrager nach diesen Leistungen auftreten. Sie versuchen die Frage zu beantworten, warum souveräne Konsumenten zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse Güter und Dienstleistungen bevorzugt bei NPOs nachfragen und nicht bei privaten gewinnorientierten Unternehmen oder bei staatlichen Einrichtungen. Eine mögliche Antwort liegt in den Gutseigenschaften, die es mit sich bringen, dass die Konsumenten Bewertungsschwierigkeiten haben hinsichtlich der erforderlichen Quantität und Qualität der Leistung sowie Befürchtungen aufgrund dieser Informationsmängel von den Anbietern übervorteilt zu werden. Die Vertrauentheorie von Hansmann geht davon aus, dass im Fall asymmetrischer Information zwischen Anbieter und Nachfrager die Konsumenten aus Furcht vor negativer Qualitätskonkurrenz und angebotsinduzierter Nachfrage darauf vertrauen, dass eine Organisation, die nicht primär erwerbswirtschaftlich orientiert ist, ihre Informationsvorsprünge nicht ausnutzen wird. Von Managern einer NPO erwartet man kein opportunistisches Verhalten. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass sie keinen Anreiz haben, die Qualität zu Lasten der Gewinnerhöhung unbemerkt zu senken oder Spendengelder zweckzuentfremden. Vor demselben Problem asymmetrischer Information stehen auch die Finanzierer von Leistungen bei nicht schlüssigen Tauschbeziehungen, bei denen die Konsumenten die Leistung nicht selbst bezahlen. Sponsoren und andere Geldgeber können, da sie die damit finanzierte Leistung nicht selbst nutzen, nicht unmittelbar die gewünschte Verwendung der Finanzmittel kontrollieren, selbst wenn sie den Verwendungszweck wie bei zweckgebundenen Spenden vorgeben. Wegen der Gewinnverwendungsbeschränkung vertrauen sie NPOs deshalb mehr als gewinnorientierten Unternehmen, zumal die Satzung den Organisationszweck festschreibt. Hansmann meint, NPOs hauptsächlich dort zu finden, wo Käufer und Konsument der Dienstleistung nicht identisch sind wie bei Kindergärten, Senioreneinrichtungen und anderen sozialen Einrichtungen

Aus nachfrageseitiger Sicht könnte man NPOs als eine Antwort souveräner Konsumenten auf die Besonderheiten von bestimmten Gütern und Dienstleistungen ansehen. Die Wahl der NPO ist eine rationale Entscheidung der Konsumenten, aber auch der Sponsoren und anderer Geldgeber angesichts asymmetrischer Informationsverteilung zwischen Anbieter und Nachfrager ein Arrangement zu wählen, bei dem eine Gewährleistung dafür besteht, dass der Anbieter seine Position nicht ausnutzt. Als Signale der Zuverlässigkeit gelten die festen Gehälter bei Nonprofits, die fehlende Gewinnausschüttung, die Dominanz des Sachziels, die Wertorientierung und eventuell

die treuhänderische Verwaltung der Interessen der Konsumenten. Die Theorie des Marktversagens in ihrer Variante des Kontraktversagens nimmt insbesondere Bezug auf die Informationsasymmetrien. Werden Vertrauens- oder Glaubensgüter produziert, kann der Konsument die Qualität häufig auch nach dem Konsum nicht genau einschätzen und er muss darauf vertrauen, dass die versprochene Qualität auch tatsächlich geliefert wird. Dies ist auch dann der Fall, wenn es zu einer sozialpolitisch gewollten angebotsinduzierten Nachfrage wie bei meritorischen Gütern kommt, bei der der Anbieter in die Rolle des Agenten gerät, der vom Konsumenten als Prinzipal beauftragt wird, in seinem Interesse tätig zu werden und zum Beispiel das erforderliche Ausmaß an Dienstleistungen zu bestimmen. Zur Begründung dieser Konstellation wird auf verzerrte Präferenzen seitens des Konsumenten verwiesen, die ihn zu einer Fehleinschätzung des Nutzens dieser Güter und Dienstleistungen kommen lassen mit der Folge unzureichender Nachfrage. Die Korrektur verzerrter oder rudimentärer Präferenzen durch eine sozialpolitisch gewollte Anbieterdominanz muss allerdings kontrolliert werden, denn die Überschneidung von Produzenten- und Anwaltsfunktion ist problematisch. Auf der interaktiven Ebene zwischen Anbieter mit Nachfragerfunktion und Konsument sind Vorkehrungen gegen die Manipulationsgefahr zu treffen und auf der organisationalen Ebene geht es um die Sicherung der Konsumentenorientierung und die Kontrolle der Eigennutzorientierung der Anbieterorganisation. NPOs erscheinen hier als adäquates institutionelles Arrangement. Allerdings ist eine unzureichende Beachtung der Präferenzen der Konsumenten, insbesondere, wenn es sich um nicht schlüssige Tauschbeziehungen handelt, bei denen der Konsument über keine Marktmacht verfügt, nicht ausgeschlossen. Für die Manager der NPO muss es darüber hinaus Anreize geben, sich im Sinne des Konsumentenvertrauens zu verhalten. Das Verbot der Gewinnausschüttung ist auch keine Garantie für den Ausschluss der Eigennutzorientierung des Agenten zu Lasten des Prinzipals; denn es gibt auch nicht pekuniäre Vorteile, die als interne verdeckte Gewinnausschüttung angesehen werden können. Beispiele sind Firmenwagen, Geschäftsreisen, Büroausstattung u.ä. Berichte über Missmanagement und individuelle Bereicherung von Managern von NPOs lassen gleichfalls Zweifel an der empirischen Validität der Hansmannschen Argumentation aufkommen.

3.3 NPOs als Reaktion auf Staatsversagen

Mit der Entstehung von NPOs im Gefolge von Staatsversagen hat sich insbesondere Weisbrod (1977,1988) auseinandergesetzt. Er argumentiert auf einer volkswirtschaftlichen Ebene von der Angebotsseite aus. Als Argumente für eine quantitative und/oder qualitative Unterversorgung mit bestimmten Gütern und Dienstleistungen wird wieder auf Gutseigenschaften zurückgegriffen. Diesmal geht es nicht wie bei Hansmann um Vertrauensgüter, sondern um die Besonderheiten öffentlicher resp. öffentlich bereitgestellter Güter. Gemäß der Theorie öffentlicher Güter werden Konsumenten ihre Präferenzen nicht bekannt geben, so dass diese Güter am Markt nicht angeboten werden. Der Staat seinerseits könnte diese Güter bereitstellen und aus Steuermitteln, die Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung darstellen, finanzieren. Orientiert sich der Staat aber nur an den Konsumwünschen des Medianwählers, bleiben insbesondere die Bedürfnisse gesellschaftlicher Randgruppen unberücksichtigt. Es kommt zu einem kombinierten Markt- und Staatsversagen. Weisbrod bezieht sich bei seiner Herleitung des Staatsversagens auf die ökonomische Theorie der Demokratie von Downs (1968). Gemäß diesem Ansatz sind rational handelnde Politiker primär am Machterhalt und das heizt an der Wiederwahl interessiert. Die besten Chancen, wiedergewählt zu werden, haben sie, wenn sie sich an den Interessen und Bedürfnissen der Durchschnittswähler orientieren. Versorgungsdefizite werden demzufolge auf den Ablauf politischer Entscheidungsprozesse zurückgeführt.

„Der auf Mehrheitsentscheidungen beruhende demokratische Entscheidungsprozeß sowie die mangelnde Anpassungsflexibilität staatlicher Produktionen einerseits und die heterogenen Präferenzen der Konsumenten sozialer Dienstleistungen andererseits ergeben das Problem eines wenig differenzierten Angebots und begründen damit ein Staatsversagen“ (Meyer 1999, S. 35 f.).

NPOs wären aus dieser Sicht die geeignete Alternative, um quantitativer und qualitativer Unterversorgung entgegenzuwirken und differenziert auf die unterschiedlichen Bedarfe der Konsumenten zu reagieren. Sie sind Lückenfüller, die die weder vom Markt noch vom Staat bedienten Präferenzen in Form eines eigenen Angebots aufgreifen.

Obiges Zitat verweist aber auch auf Verwaltungsversagen als einen weiteren Grund für Staatsversagen: Rigidität der Bürokratie, Inflexibilität und bürokratische Schwerfälligkeit führen zur Fehlversorgung, weil veränderte Problemlagen zu spät erkannt werden. Zentralisierte Entscheidungsfindung und damit Bürgerferne und fehlender individueller Zuschnitt der Leistungen durch Gleichbehandlungsgrundsatz und Verrechtlichung begünstigen quantitative und qualitative Versorgungsdefizite. Insbesondere die Entstehung von Selbsthilfegruppen, aber auch sozialen Bewegungen wird mit Staatsversagen in Verbindung gebracht.

Während Weisbrod die Vielfalt von NPOs als Ergebnis nicht befriedigter Wählerpräferenzen interpretiert und die Heterogenitätsthese mit dem Staat in Verbindung bringt, betrachten James und Rose-Akerman (1986) NPOs als Kerne ideologisch motivierter Interessengruppen, die gesellschaftliche Vielfalt spiegeln. NPOs sind aus der Perspektive der Heterogenitätsthese die Antwort auf heterogene Präferenzen in der Bevölkerung.

3.4 Mitgliederorientierte NPOs und die Theorie des Clubs

Als Art kombinierter Ansatz, der Angebots- und Nachfrageseite zusammenbindet, kann die Clubtheorie (Buchanan 1965) gelten. In der ökonomischen Theorie des Clubs geht es um die Frage, wie ein Club beschaffen sein muss, damit er als freiwilliges Arrangement dauerhaft zustande kommt. Clubs sind mitgliederorientierte Gruppen einer überschaubaren Größe, die Leistungen anbieten, die sich am Bedarf der Mitglieder orientieren. Für die Mitglieder ist es rational, einen Beitrag zu leisten, um in den Genuss der Leistungen kommen zu können. Bei Clubgütern handelt es sich nämlich nach Buchanan um Kollektivgüter, bei denen man zahlungsunwillige Personen von der Nutzung ausschließen kann. Die Konsumenten sind anteilmäßig auch gleichzeitig Eigentümer eines Gutes, das kein rein öffentliches Gut, aber auch kein rein privates Gut ist. Die ideale Clubgröße, bei der dieses Gut von mehreren, aber nicht unbegrenzt vielen Personen genutzt werden kann, ist erreicht, wenn der Grenznutzen, der durch ein weiteres Mitglied erzielt wird, gleich groß ist wie die durch es erzeugten Grenzkosten. Kleine exklusive Gruppen, bei denen ein enger Zusammenhang zwischen eigenem Beitrag und erhaltener Leistung hergestellt werden kann und daneben Mechanismen der sozialen Kontrolle aufgrund der Gruppengröße greifen,

sind unabhängig von der institutionellen Form der Gruppe eher in der Lage öffentliche Güter herzustellen als große und inklusive Gruppen.

Die Entscheidung für eine NPO statt ein erwerbswirtschaftliches Unternehmen geht bei mitgliederorientierten Gruppen, in denen das unmittelbare individuelle Interesse an der Leistung der Gruppe handlungsleitend ist, auch auf institutionelle Rahmenbedingungen und deren Anreizwirkung zurück wie etwa Steuervorteile wegen anerkannter Gemeinnützigkeit. Umgekehrt können ungünstige Rahmenbedingungen die Wahl einer NPO als institutionelles Arrangement verhindern bzw. ökonomisch effizientes Handeln in dieser Form behindern (Betzelt/ Bauer 2000).

Nach der „Logik kollektiven Handelns“ (1985) von Olson sind Clubgüter jedoch auch öffentliche Güter, bei denen Nichtrivalität im Konsum gegeben ist und für die das Ausschlussprinzip nicht gilt. Aufgrund der Eigennutzorientierung der Individuen entstehen Clubs deshalb nur unter Anwendung von Zwang oder Angebot von Sonderleistungen. Für Olson gilt, dass durch selektive Anreize, die nur um den Preis der Mitgliedschaft genutzt werden können, Mitglieder einer Gruppe dazu zu bewegen sind, Beiträge für ein öffentliches Gut zu entrichten und ihre Trittbrettfahrer-Haltung aufzugeben. Zimmer (1996) weist darauf hin, dass Buchanan und Olson offenbar unterschiedliche Clubs im Auge haben:

„Olson hat die „Logik kollektiven Handelns“ vor allem im Hinblick auf Interessengruppen, pressure groups, Verbände oder Gewerkschaften entwickelt, die für die Anliegen ihrer Mitglieder oder aber auch für die allgemeine Öffentlichkeit eintreten, und deren „Produkte“ etwa im Abschluss von Tarifverträgen oder aber in der Erreichung gesetzlicher Regelungen bestehen. Demgegenüber geht es Buchanan um so vergleichsweise harmlose Güter wie etwa die gemeinsame Nutzung eines Tennisplatzes, eines Schwimmbades oder eines Theater-Abonnements“ (S. 192).

Die Bereitstellungsentscheidungen bei Clubgütern folgen dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, dem Demokratieprinzip und dem Prinzip der Immediatkontrolle. Nutzen- und Kostenträger müssen übereinstimmen, die von der Entscheidung Betroffenen müssen auch die Kontrollberechtigten sein sowie die tatsächlichen Kontrolleure oder diejenigen, die die Kontrolleure bestimmen. In diesem Fall werden die Anreize so gesetzt, dass die Nutzer Kosten-Nutzen-Überlegungen anstellen und so zu rationalen Entscheidungen kommen. Diejenigen, die die Bereitstellungsentscheidungen treffen,

werden direkt von denen kontrolliert, die in ihrer Kosten-Nutzen-Kalkulation davon betroffen sind.

„Damit werden der Autonomieverzicht, der aus der Sicht des einzelnen Nutzers mit der gemeinsamen Nutzung eines Gutes verbunden ist, auf ein Minimum reduziert und die Illusion der kostenlosen Nutzung eines Gutes, die z. B. bei einer Steuer- oder Kreditfinanzierung auftritt, vermieden“ (Hüdepohl 1996, S. 388).

Beispielsweise könnten sich Eltern zu einem Verein zwecks Kinderbetreuung in einem Kindergarten zusammenschließen. Die Leistungsfinanzierung erfolgt durch freiwillige Vereinsbeiträge. Zahlungsunwillige können von der Inanspruchnahme der Leistungsbereitstellung ausgeschlossen werden. Trittbrettfahrerverhalten ist unmöglich. Für die Wahl einer bestimmten institutionellen Form wie einer NPO entscheiden sich Konsumenten nicht nur, um in den Genuss von Kuppelprodukten zu kommen, sondern auch um Kontrolle über den Produktionsprozess selbst zu erhalten. Allerdings ist mit der Bereitstellungsentscheidung zur Organisation der Nachfrage aber nicht automatisch die Entscheidung zur Herstellung der Leistung in der Organisation getroffen. Ob der Verein neben der Bereitstellung auch die Herstellung der Leistung übernimmt, ist u.a. von den Transaktionskosten abhängig. Je mehr es sich um Vertrauensgüter mit hohen Kontrollkosten handelt, um so wahrscheinlicher ist die Integration der Herstellung in die eigene Organisation. Die institutionenökonomische Deutung von Elterninitiativen (Fromm 2000) hält Probleme der Funktionsfähigkeit des „Kinderbetreuungsmarktes“ wegen mangelnder Kontroll- sowie Abwanderungs- und Widerspruchsmöglichkeiten für ausschlaggebend für die Wahl dieser Organisationsform. Elterninitiativen ermöglichen Eltern die direkte Einflussnahme auf den Leistungserstellungsprozess. Das unterscheidet sie von herkömmlichen kommunalen Einrichtungen oder Angeboten freier Träger. In diesem Fall kommt es zur vertikalen Integration, bei der die Agentenkette: Eltern – Träger- Mitarbeiter auf eine einfache Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Eltern und angestellten Betreuern verkürzt wird. Eltern schließen als Prinzipale keinen Vertrag mehr mit dem Träger einer Kinderbetreuungseinrichtung, der als Agent den Eltern die Erbringung der Dienstleistung zusichert, die von Beschäftigten der Einrichtung als Agenten gegenüber dem Träger als Prinzipal erbracht werden, sondern treten unmittelbar als Prinzipale mit den Betreuern in vertragliche Beziehungen. Mit der Wahl dieser Form werden nicht nur Transaktionskosten gesenkt, sondern Eltern sehen in dieser Form auch das ihren eigenen Präferenzen

angemessenere Arrangement, das von ihnen selbst allerdings ein stärkeres Engagement wie Koch-, Putz- oder Betreuungsdienste sowie Vorstandsarbeit etc. verlangt als die anderen Angebotsformen. Die Möglichkeit zur Einflussnahme auf den Leistungserstellungsprozess und die Kontrolle von Entscheidungen geht für die Eltern mit erheblichen Zeitkosten und unentgeltlichen Arbeitsleistungen einher. Für rational handelnde Individuen müssen also besondere selektive Anreize bestehen, die Agenturkette zu kürzen und den Produktionsprozess unmittelbar selbst mitgestalten zu wollen. Dem höheren Kostenaufwand muss ein entsprechend höherer Nutzen gegenüberstehen, in dem sich die Präferenzen der Eltern ausdrücken. Beispielsweise lassen sich günstigere Betreuungsschlüssel realisieren, die Eltern sind an der Gestaltung der pädagogischen Konzeption beteiligt und persönliche Kontakte sind intensiver, Solidarität und wechselseitige Unterstützung werden gefördert. Elterninitiativen sind dann das Ergebnis bestimmter Präferenzen der Eltern,

„die in Anbetracht asymmetrischer Informationsbeziehungen und möglicherweise hoher spezifischer Investitionen nur in dieser Organisationsform durchgesetzt werden können. ... Institutionelle Vielfalt hinsichtlich unterschiedlicher Prinzipal-Agent-Beziehungen ist somit das Ergebnis heterogener Vorstellungen der Eltern“ (Fromm 2000, S. 94).

Wenn es aber zutrifft, dass sich die Präferenzen im Zeitablauf ändern und durch die einmal gewählte institutionelle Form mitgestaltet werden, sei es dass nach Vertragsabschluss die Erfahrung gemacht wird, dass die angenommenen Qualitäten nicht vorhanden sind oder neue Anforderungen seitens der Eltern an das institutionelle Arrangement gestellt werden, Lernerfahrungen gemacht wurden, sei es dass normative Vorstellungen die Wahl einer institutionellen Form prädisponieren, dann lässt sich die institutionelle Wahl „Elterninitiative“ nicht auf ökonomische Effizienzüberlegungen reduzieren. Auf keinen Fall lässt sich aus der Institutionenwahl ein eindeutiger Rückschluss auf ihre höhere Effizienz ziehen, wenn man ihren institutionellen Sinn Außen vor lässt, weil man dann Gefahr läuft, Äpfel mit Birnen zu vergleichen.

3.5 Drittorientierte NPOs und Altruismus

Neben mitgliederorientierten NPOs, die den Eigenbedarf ihrer Mitglieder decken, gibt es aber auch NPOs, die Fremdbedarf decken. Metzler beschäftigt sich in seiner öko-

nomischen Theorie caritativer Organisationen mit der Erklärung der Zahlungsbereitschaft für Dritte:

„Für rationale Akteure, ..., müssen Spenden an private Hilfswerke, ..., deshalb als Entschädigung für den Erwerb eines quasi-öffentlichen Gutes modelliert werden. Die private Komponente dieses Kuppelprodukts muss aus einem Gut bestehen, das von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen aus technologischen oder anderen Gründen nicht in Isolation vermarktet werden kann und dessen Nutzen für den Spender bereits die Kosten für das Kuppelprodukt übersteigt, d.h. die als selektive Anreize fungierenden privaten Güter dürfen nicht synthetisch sein“ (Metzler 1989, S. 103 f.).

Den Rekurs auf Altruismus oder unsichtbare Gegenleistungen zur Erklärung der Spendenbereitschaft hält er nicht für tragfähig. Der Versuch, Altruismus als interdependenten Nutzen zu interpretieren, und daraus die Spendenbereitschaft abzuleiten, muss seiner Meinung nach daran scheitern, dass die mit Spendengeldern von den NPOs erbrachten Leistungen für die Spender den Charakter eines öffentlichen Gutes mit der Folge von Trittbrettfahrerverhalten haben. Niemand würde freiwillig Beiträge zur Verbesserung der Lage Dritter leisten, weil Nichtzahler von den Wirkungen der Spendenzahlung des Altruisten nicht ausgeschlossen werden könnten. Auch die Hypothese, Spender zahlen, weil sie letztlich doch eine Gegenleistung erhalten, sei es, dass sie ein moralisches Bedürfnis befriedigen, sei es dass die Spende ihr Sozialprestige steigert oder sie sich damit gegen eventuelle, am Markt nicht versicherbare Risiken wie soziale Revolten etc. absichern, sei nicht befriedigend. Insbesondere bleibe dadurch die Tatsache, dass es so viele unterschiedliche Förderzwecke gibt, unerklärt. Die von Wohlfahrtseinrichtungen erbrachten Leistungen stellen aus der Spenderwarte eine Form der Produktdifferenzierung dar. Rationale Spender entscheiden sich für das Angebot, bei dem als Kuppelprodukt zu den identischen selektiven Anreizen das von ihnen am höchsten bewertete öffentliche Gut anfällt.

3.6 NPOs und Stakeholder-Ansatz

Die Kontrolle der Leistungsproduktion durch die Konsumenten und die Spender lässt sich zum Stakeholder-Ansatz erweitern, wenn man Organisationen im Sinne des Anspruchsgruppenkonzepts als sozio-ökonomische Institution versteht. Eine sozio-ökonomische Organisation erhält von und gibt Leistungen an unterschiedliche Grup-

pen ab, die unterschiedliche Interessen verfolgen. Zu den Anspruchsgruppen gehören z. B. Leistungsabnehmer seien es Mitglieder die Öffentlichkeit oder Dritte, Lieferanten, Finanzierer wie staatliche Stellen, Spender oder Sponsoren, haupt- und /oder ehrenamtliche Mitarbeiter, Manager etc., deren durchaus divergierenden Interessen Rechnung werden muss, wenn die Organisation dauerhaft bestehen bleiben will. NPOs wird hier zugute gehalten, dass sie besonders gut mit diesen Konflikten umgehen können.

3.7 NPOs und Unternehmertypen

Mit den Verdrängungs- und Heterogenitätstheorien kann allerdings nicht erklärt werden, dass es tatsächlich zur Gründung von NPOs kommt. Es sind Akteure, die angesichts dieser Sachlage die Initiative ergreifen, vonnöten. Mit der Erstellung von „Unternehmertypen“ soll die Lücke zur Erklärung der Existenz von NPOs geschlossen werden. Es sind zahlreiche Modelle zur politischen Unternehmerpersönlichkeit entwickelt worden, die sich von denen des Marktmodells nur durch die Art der hergestellten Güter, nämlich öffentliche Güter unterscheiden. Ein politischer Unternehmer ergreift dann die Initiative zur Bereitstellung eines öffentlichen Gutes, wenn er sich davon einen persönlichen Gewinn verspricht.

„ If individuals are rational and self-interested and the provision of collective goods requires an organization, such goods will be supplied when someone finds it profitable to set up an organization (...) collect resources and supply the good in question. Any individual who acts to supply a collective good without providing all of the resources himself we will call a political leader or political entrepreneur” (Young 1991, S. 6 nach Schaad, S. 63).

Empirische Untersuchungen belegen, dass NPOs insbesondere in einem durch religiöse Konkurrenz geprägten Umfeld begründet werden. Dieser Ansatz bietet eine gute Ergänzung zur nachfrageseitigen Heterogenitätsthese. James (1987) fand heraus, dass es bei den „Sozialunternehmern“ nicht um die Maximierung des wirtschaftlichen Gewinns geht, sondern über das Angebot bestimmter Güter und Dienstleistungen die Rekrutierung einer möglichst großen Zahl von Mitgliedern einer Religionsgemeinschaft erreicht werden soll. Die Präsenz von Sozialunternehmern wird von James als eine hinreichende Voraussetzung angesehen, um Nachfrage, die weder vom Markt

noch vom Staat abgedeckt wird, zu befriedigen. Das Dienstleistungsangebot der NPO ist dabei nur Mittel zum Zweck. Kommt auf Initiative des Sozialunternehmers die Gründung einer NPO zustande, so hat sie gegenüber marktlicher und staatlicher Organisation institutionelle Vorteile. Sie ist gemäß der Theorie der Institutionenwahl die effizientere Alternative, weil es ihr leicht fällt, ehrenamtliche Mitarbeiter aus dem Sympathisantenkreis zu gewinnen und damit die Leistungen kostengünstiger zu produzieren. Der Abnehmerkreis ist eingeschränkt und kann zielgenauer bedient werden als durch staatliche Bürokratie. Mitarbeiter sind aus ideologischen Gründen stärker an die Organisation gebunden und u.U. auch bereit, zu niedrigeren Gehältern als Marktlöhnen zu arbeiten.

3.8 Verhaltensmodelle

Neben traditionellen ökonomischen Maximierungsmodellen wie denen der Budgetmaximierung, Maximierung der Produktionsmenge oder bestimmter qualitativer Eigenschaften werden NPOs, wie im vorigen Kapitel bereits angesprochen, auch mit spezifischen religiösen und ideologischen Einstellungen von Unternehmern in Verbindung gebracht. Menschen mit bestimmten Werthaltungen gründen NPOs, um nicht monetäre Ziele zu verfolgen.

„NPOs sind deshalb besonders ideologisch oder politisch geprägt, was zu spezifischen Produktentscheidungen führt, die nicht mit der traditionellen ökonomischen Rationalität erklärt werden können“ (Badelt 1999, S. 110.).

Gleichwohl verhalten sich die Gründer dieser Unternehmen durchaus als Eigennutzmaximierer. Daneben gibt es alternative Ansätze, bei denen intrinsische Motivation und Moral handlungsleitend sind (Etzioni 1994). Schaad (1995, S.3) spricht im Zusammenhang mit NPOs gar vom „moralischen Sektor“ der Ökonomie.

Die ökonomischen Erklärungsansätze kommen i.d.R. zu dem Ergebnis, dass NPOs andere Produkte mit einer anderen Technologie für andere Konsumenten zu anderen Preisen produzieren als ihre institutionellen Alternativen Markt und Staat. Entsprechend wurden auch verschiedene Verhaltenshypothesen entwickelt: These der Produktdifferenzierung, der Technologiedifferenzierung, der Klientendifferenzierung, der Preisdifferenzierung. Die Vielfalt des Nonprofitsektors legt die Vermutung nahe, dass eine empirische Überprüfung der verschiedenen Hypothesen zu sehr unterschiedlichen

konkreten Ergebnissen führen werden. Badelt merkt zur international vergleichenden Forschung des „Johns-Hopkins-Projekts“ zur Größe und Stellung des Nonprofit Sektors deshalb kritisch an:

„Insbesondere scheint eine Differenzierung der quantitativ-empirischen Forschung nach verschiedenen Typen von NPOs dringend geboten. So ist es nicht sehr einsichtig, dass verwaltungsnahe, basisnahe und wirtschaftsnahe NPOs (..) in einer einheitlichen Theorie erfasst und diese Theorie durch pauschale ökonometrische Untersuchungen des Nonprofit Sektors auf taugliche Weise überprüft werden können“ (S. 116).

Zu einem ähnlichen Fazit mit Blick auf die Vereinsforschung kommt Zimmer (1996, S. 214).

4 Transaktionskostenansatz der Neuen Institutionenökonomie und Institutionenwahl

Ökonomische Erklärungsansätze, die neoklassischer Modellbildung folgen, gehen von der Annahme rationalen, eigennutzorientierten Verhaltens aus. Die Modellannahmen des „homo oeconomicus“ spielen auch in der Neuen Institutionenökonomie (NIÖ) eine bedeutende Rolle. Die NIÖ interpretiert Institutionen als Ergebnis einer rationalen Wahlhandlung, der Kosten- Nutzenabwägung aller im Zusammenhang mit der Leistungserstellung und dem -austausch anfallenden Faktoren. Institutionen repräsentieren wie Preise das Ergebnis der Wahlhandlungen nutzenmaximierender und rational ihre Interessen verfolgender Individuen. Im Unterschied zur Neoklassik werden Institutionen nicht nur als Restriktionen für ökonomisch rationales Handeln interpretiert und als gegeben unterstellt, sondern sie werden selbst zum Thema gemacht. Sie sind ein Gegenstand der ökonomischen Analyse, d.h. sie werden endogenisiert, allerdings ganz getreu der neoklassischen Argumentationsweise: der methodologische Individualismus führt soziale Phänomene wie Organisationen auf individuelle Verhaltensweisen zurück. Die individuellen Präferenzen sind konsistent und stabil und die Individuen agieren entweder rational oder eingeschränkt rational. Zu den Ansätzen der NIÖ zählen neben der Theorie der Verfügungsrechte und der Theorie des relationalen Vertrages der Transaktionskostenansatz von Williamson (1985). Er geht von der

Überlegung aus, dass Tauschprozesse von kostenwirksamen Informationsproblemen begleitet sind. Jede Transaktion verursacht Kosten.

„Eine Transaktion findet statt, wenn ein Gut oder eine Leistung über eine technisch trennbare Schnittstelle hinweg übertragen wird. ... Bei einer funktionstüchtigen Schnittstelle gehen ebenso wie in einer funktionstüchtigen Maschine diese Übertragungen reibungslos vor sich. In mechanischen Systemen achten wir auf Reibungen: Greifen die Zahnräder ineinander, sind die Teile geschmiert, gibt es unnötigen Schlupf oder andere Energieverluste? Das ökonomische Gegenstück zur Reibung sind Transaktionskosten: Harmonisieren die Tauschpartner, oder gibt es häufig Mißverständnisse und Konflikte, die zu Verzögerungen, Zusammenbrüchen und anderen Fehlfunktionen führen?“ (Williamson 1985, S. 1).

Williamson definiert Transaktionskosten als Reibungskosten, die in einem arbeitsteiligen Leistungsprozess zwangsläufig auftreten, um Kooperation und Koordination zu bewerkstelligen. Die an dem Prozess beteiligten Personen verfügen jedoch über unterschiedliche Informations- und Wissensbestände. Sie verfolgen unterschiedliche Ziele und opportunistisches Verhalten ist nicht ausgeschlossen. Die erforderlichen Transaktionen müssen deshalb institutionalisiert werden. Die Organisation der Transaktionen absorbiert aber Ressourcen. Dazu gehört der Ressourcenaufwand für die Vereinbarung von Transaktionsmodalitäten und die Überwachung und Durchsetzung absprachegemäßen Verhaltens. Transaktionskosten betreffen sowohl die Kosten der Sicherung der Verfügungsrechte, Kosten der Bereitstellung der Rechtsordnung und Rechtsprechung als auch die Kosten der Marktbenutzung wie Informations- und Verhandlungskosten und die Kosten der Dispositionsnutzung in einer Unternehmung wie Kosten der Leitung und Informationsverarbeitung und Kommunikationsüberwachung. Die Höhe der Transaktionskosten sind von der Gestaltung des institutionellen Rahmens abhängig, der von eigennutzmaximierenden Individuen so gestaltet wird, dass

„ bei gegebenen Produktionskosten und gegebenem organisatorischem Wissen die Transaktionskosten minimiert werden, bzw. bei frei variabler Produktion (...) die Summe aus Transaktionskosten und Produktionskosten “ökonomisiert“ (Williamson) wird“ (Richter 1990, S. 579).

Überwiegen die anfallenden Transaktionskosten die Überschüsse aus der eigentlichen Transaktion von Gütern und Dienstleistungen, wird bei rational handelnden Akteuren

die Transaktion unterbleiben. Ob eine Transaktion zu einer Wohlfahrtssteigerung führt, hängt vom Nettoergebnis ab. Es muss wenigstens einer der beteiligten Akteure durch die Transaktion eine Verbesserung seiner Wohlfahrtsposition erfahren. Je nach Ausgestaltung der institutionellen Arrangements zur Minimierung von Friktionsverlusten werden unterschiedliche alloкатive und distributive Wohlfahrtswirkungen erzielt.

Die Kernaussage der NIÖ lautet: Es setzten sich die Institutionen durch, die den höchsten Beitrag zur Reduzierung von Transaktionskosten leisten. Die Transaktionskostenanalyse erklärt Institutionen auf der Basis individueller Nutzenmaximierung und verfeinerter Vertragstheorie mit dem Ziel der Erhöhung der allokativen Effizienz. Die Eigennutzorientierung bringt es mit sich, dass Dispositionsspielräume im Rahmen von Transaktionen zu opportunistischem Verhalten genutzt werden. Um sich gegen das Transaktionsrisiko abzusichern, sind geeignete institutionelle Arrangements zu entwickeln. Beispiele hierfür sind Vertragsstrafen, Qualitätskontrollen u.ä. Institutionen werden als Vertragsgeflechte interpretiert. Für ihre Entstehung spielen eher technische Begründungen wie Unsicherheit, Verifizierbarkeit von Vereinbarungen und spezifische Investitionen eine Rolle. Definition, Überwachung Nutzung und Übertragung von Verfügungsrechten sind mit Kosten verbunden.

„In einer Welt mit Transaktionskosten sind es die Garantieinstrumente, die entscheidend auf die Organisationsstruktur (governance structure) und damit zugleich auf die Ausgestaltung der Verfügungsrechte Einfluss nehmen. Das Bündel der Verfügungsrechte und ihrer Garantieinstrumente wird in der Tendenz dabei so geschnürt, dass ceteris-paribus die Transaktionskosten minimiert werden“ (Richter 1990, S. 587).

Organisatorische Vielfalt entsteht nach Williamson (1985, S. 324) in erster Linie wegen der Einsparung von Transaktionskosten. Märkte sind nur dann das bevorzugte institutionelle Arrangement, wenn keine oder nur geringe Transaktionskosten im Verlauf von Kauf- oder Vertragsverhandlungen sowie bei der Ausführung und Kontrolle von Verträgen entstehen. Insbesondere bei spezifischen mit hoher Unsicherheit behafteten Leistungsbeziehungen scheint sich die Koordination über „Hierarchie“ anzubieten. Die Neue Institutionenökonomie macht also Aussagen darüber, warum es überhaupt neben dem Markt alternative institutionelle Arrangements gibt. Im Rahmen des Ansatzes zur Institutionenwahl geht es dann darum herauszufinden, unter welchen

Voraussetzungen sich welche konkrete Organisationsform: erwerbswirtschaftliches Unternehmen, öffentliche Einrichtung oder NPO als effizienteste Lösung anbietet.

Im Rahmen des Transaktionskostenansatzes ist die Entstehung von NPOs auf deren Kostenvorteile bei der Informationsbeschaffung, bei den Entscheidungs- und Kontrollkosten zurückzuführen und nicht auf Kostenvorteile bei der Produktion der Leistungen. In den weiter oben behandelten Ansätzen kamen bereits Kontrollprobleme und Vertrauensanforderungen an die Vertragseinhaltung als Argumente für NPOs zur Sprache. Sie sind das mit Garantieinstrumenten wie Gewinnverwendungsbeschränkung, Rechtsstatus der Gemeinnützigkeit oder staatlicher Festlegung von Angebotsstandards ausgestattete institutionelle Arrangement, das die Transaktionskosten bei öffentlichen und meritorischen Gütern senkt. Die Theorie öffentlicher Güter lässt sich als Spezialfall der Theorie des Kontraktversagens darstellen. Die Theorie des Kontraktversagens ihrerseits erklärt NPOs als Antwort auf Prinzipal-Agentenprobleme:

“Consequently, there is a strong incentive to embed the relationship in a contractual framework, or „governance structure” (Williamson 1979), that mitigates the incentives of the agent to act contrary to the interests of the principal. The nonprofit corporate form, with its nondistribution constraint, serves this purpose” (Hansmann 1987, S. 31).

Nicht-Marktsysteme setzen sich der Theorie zufolge dann durch, wenn der Markt aufgrund zu hoher Transaktionskosten nicht existiert oder gravierende Funktionsmängel aufweist und Nicht-Marktsysteme im Vergleich dazu eine effizientere Ressourcensteuerung ermöglichen. Wüstenbecker (1999, S. 303) kommt in seinen Überlegungen zur richtigen Allokation sozialer Dienstleistungen zu folgendem Resümee:

„Ein objektiv-wissenschaftliches Herleiten des „richtigen“ Koordinationsmechanismus für soziale Dienstleistungen ist nicht möglich. Der (normativen) Entscheidung für einen bestimmten Mechanismus ... kann nicht ausgewichen werden.“

In diese Richtung gehen auch die kritischen Kommentare von Richter (1990) und Grosser (1995). Richter befasst sich mit dem Effizienzbegriff in Bezug auf die Wahl eines institutionellen Rahmens für soziale Wohlfahrt, der ja in der Wahlhandlungstheorie als bereits gegeben vorausgesetzt wird und Teil der Nebenbedingungen des Optimierungsproblems darstellt:

„Effiziente Zustände sind unter beliebigen institutionellen Rahmenbedingungen denkbar..... Aber was ist nun der „beste“ oder „effiziente“ institutionelle Rahmen? Eine klare Antwort auf die Frage einer effizienten Institution sehe ich nicht. Es sieht so aus, als könnten wir gegenwärtig allenfalls von einer „effizienteren“ oder „besseren“ Institution sprechen, worunter wir dann eine Institution verstehen, die bei gleichem technischen Wissen und Ausbildungsstand der Bevölkerung z.B. das größere Pro-Kopf-Sozialprodukt liefert“ (S. 580).

Für Grosser verleitet die Effizienzorientierung des Transaktionskostenansatzes zu einer harmonistischen Betrachtungsweise von Institutionen. Es werde nämlich unterstellt, dass sich alle Akteure darin einig seien, die institutionelle Form mit den geringsten Transaktionskosten zu wählen. Tatsächlich sei jedoch die relative Macht verschiedener Interessengruppen für die Auswahl des institutionellen Arrangements und damit auch für die Verteilung der Wohlfahrtsgewinne entscheidend. Da nicht alle Gruppen gleichermaßen artikulations-, organisations- und konfliktfähig sind, haben sie auch nur unterschiedliche Chancen, die Wahl des institutionellen Arrangements mitzubestimmen. In dem einseitig effizienzorientierten Ansatz bleiben die Verteilungsfragen außen vor. Der Gefahr, dass die bloße Existenz einer Institution bereits als Beweis für ihre überlegene Effizienzqualität gehalten wird, ist nach Grosser auch nicht damit zu begegnen, dass man die Gestaltung der Institution auf bewusste Wahlhandlungen rationaler Akteure zurückführt; denn es gibt durchaus die Möglichkeit, dass Gruppen eine Ressourcenverschwendung in Kauf nehmen, um dadurch ihre eigene Wohlfahrtsposition zu verbessern. Politische Aspekte setzen der Effizienzorientierung Grenzen. Für Grosser (1995) sind organisatorische Regelungen deshalb nur aus dem Zusammenspiel von Effizienz- und Verteilungsgesichtspunkten erklärbar. In diesem Sinne argumentiert auch Schulz-Nieswandt (1993, S. 59), wenn er formuliert:

„Bei Existenz von Macht erklärt sich die Persistenz von Institutionen, die ineffiziente Ressourcenallokation bedingen (rent-seeking-Mechanismen). Im Grunde - ... – spricht dieser Aspekt für eine historisch-genetische Theorie, nicht für einen kruden Funktionalismus“.

Es ist zu kurz gegriffen, Institutionen nur im Hinblick auf ihre Funktion für die Allokation von Ressourcen zu analysieren, weil sie auch Kontexte darstellen, die das Handlungsfeld der Akteure normativ vorstrukturieren. Sie sind nicht nur Restriktionen rationalen Handelns, sondern konstituieren auch Zielvorstellungen mit und haben

Rückwirkungen auf individuelles Handeln. In der NIÖ wird nicht zwischen den Gründen und den Konsequenzen einer Handlung unterschieden, sondern der Nutzen wird als Grund für die Handlungsausführung interpretiert. Die Annahme individuell rationalen Verhaltens reicht aber nicht aus, um das Wesen ökonomischer Institutionen zu erklären, wenn Nutzen, Motivation und Verhalten von Nebenbedingungen abhängen, die nicht einfach als gegeben unterstellt werden können. Wenn Institutionen nämlich ihrerseits das Verhalten beeinflussen, sind sie nicht als das Ergebnis rationaler Entscheidung bei gegebenen Präferenzen interpretierbar. Die Präferenzen werden vielmehr durch die Institutionen mitgebildet. So weisen Kritiker des Transaktionskostenansatzes daraufhin, dass Individuen de facto nicht frei ein institutionelles Arrangement wählen, sondern sie in ihrem Verhalten, selbst in ihrem opportunistischen Verhalten, von der Organisationsstruktur beeinflusst sind. Zur Erklärung von Institutionen müsste deshalb das individuelle Verhalten endogenisiert werden. Kubon-Gilke (1995) schlägt hierzu das Konstrukt „moralischer Kosten“ vor. „Moralische Kosten“ werden unter einen weit gefassten Transaktionskostenbegriff subsumiert und sollen den systematischen Zusammenhang zwischen Organisationsstruktur und Verhalten erfassen.

„Differierende moralische Kosten verschiedener Institutionen gehen insbesondere mit unterschiedlicher Kooperationsbereitschaft und unterschiedlichem Ausmaß an opportunistischem Verhalten einher. Geringe moralische Kosten sind immer dann gegeben, wenn Kooperationsbereitschaft entsteht, Opportunismus keine herausragende Bedeutung hat, Individuen sich bestimmten Gruppenzielen unterordnen u.a.m.“ (Gubon-Gilke 1995, S. 291).

Auf die verhaltensstabilisierende, Transaktionskosten senkende Bedeutung von Institutionen und moralischen Regeln verweisen insbesondere Autoren, die sich einer sozialökonomischen Betrachtungsweise verpflichtet fühlen (Elsner/Engelhardt/Glas-tetter 1998). NPOs wird gerade im Hinblick auf die kulturelle Zähmung opportunistischen Verhaltens durch „einsichtige Selbstbegrenzung und genuin moralische Bereitschaft zur Kooperation und Reziprozität“ eine wichtige Rolle zugeschrieben. Zu dieser Schlussfolgerung gelangt auch Schaad (1995, S. 187):

„Egoistisches Verhalten kann im Nonprofit-Sektor zwar durchaus auftreten, ist aber nicht typisch für ihn. Typisch ist dagegen eine Handlungsorientierung, die weder auf Nutzen- bzw. Gewinnmaximierung noch auf die Androhung von (staatlichen) Sanktio-

nen zurückzuführen, sondern überwiegend „moralisch“ bedingt ist. Unter „moralisch“ wird dabei sowohl kollektiv rationales, also im mittelfristigen eigenen Interesse liegendes, als auch altruistisches Verhalten verstanden, das in der Regel nicht mit einer direkten Gegenleistung verbunden ist.“

5 NPOs und sozio-ökonomische Rationalität

Aus ökonomischer Perspektive neoklassischer Provenienz sind NPOs Ergebnis von individuellen Wahlhandlungen. Ökonomisches Verhalten ist präferenzgeleitetes Wählen zwischen Alternativen unter der Bedingung von Knappheit. Als subjektiv rationales Handeln hat die einzelne Wahlhandlung eine spezifische logische Struktur, wie sie im ökonomischen Prinzip zum Ausdruck kommt. Das ökonomische Prinzip formuliert eine formale Rationalität: Mittel so einzusetzen, dass die eigene Wohlfahrtsposition verbessert wird. Die Wahl einer NPO wäre danach unter ökonomischen Gesichtspunkten dann eine effiziente Entscheidung, wenn sich damit die eigenen Ziele am besten realisieren lassen. Aussagen hinsichtlich der gewünschten Ziele, d.h. welche Präferenzen Individuen haben und welche Ziele sie verfolgen, Aussagen zur substantiellen Rationalität, sind aus dem ökonomischen Prinzip der Nutzenmaximierung selbst nicht ableitbar. Ohne Klärung der substantiellen Ziele ist aber nicht entscheidbar, ob die Ressourcen optimal alloziiert wurden. Nach dem Anspruchsgruppenkonzept sind auch NPOs sozioökonomische Institutionen mit deren Existenz unterschiedlichste Interessen verbunden und an die verschiedenen Erwartungen gerichtet sind. Die Rationalität von Entscheidungen in NPOs kann daher nicht unter Ausblendung der Perspektiven der beteiligten Interessengruppen beurteilt werden. Das Konzept der sozio-ökonomischen Rationalität (Burla 1989) versucht dem Rechnung zu tragen. Rationalität spielt auf unterschiedlichen Dimensionen: einer technischen, wirtschaftlichen, politischen und sozio-kulturellen eine Rolle. „Technische Rationalität“ meint die Effektivität einer NPO, „wirtschaftliche Rationalität“ ihre Effizienz. „Politische Rationalität“ nimmt die unterschiedlichen Interessen in den Blick, die in einer NPO auszutarieren sind, und die sozio-kulturelle Rationalität“ betrifft die Norm- und Wertdimension. Erfolgreiches Management einer NPO hat diesen unterschiedlichen Aspekten Rechnung zu tragen. Der technische Aspekt rückt den Output der NPO in den Mittelpunkt. Bezogen auf ein vorab definiertes Soll-Niveau ist zu prüfen, inwie-

weit die NPO in der Lage ist, ihre Kunden/Mitglieder mit bestimmten Leistungen zu versorgen. Um die Input-Output-Relation geht es bei dem wirtschaftlichen Aspekt der Rationalität, dem ökonomischen Umgang mit dem Ressourceneinsatz. Der Bestand einer NPO ist u.a. davon abhängig, dass der Ressourcenverzehr auf Dauer nicht größer ist als die Ressourcenzufuhr. NPOs sind wie jeder Betrieb auf Ressourcenlieferanten angewiesen. Sie stellen die Produktionsfaktoren zur Verfügung und nehmen das Produktionsergebnis ab. Da sie mit ihrem Engagement unterschiedliche Interessen verfolgen, muss das Management zwischen den divergierenden Interessen vermitteln, damit die Anspruchsgruppen ihre Ressourcenzufuhr nicht einstellen. Die Anspruchsgruppen sind allerdings unterschiedlich mächtig. Ihre Machtposition gegenüber der NPO resultiert aus der Bedeutung ihrer Beiträge für die NPO und deren Substituierbarkeit. Dieser politische Aspekt spielt für NPOs eine ganz bedeutende Rolle. Weiter oben wurde auf das Interesse der Anspruchsgruppen zur Kontrolle des Produktionsergebnisses bei der Darstellung des Stakeholder-Ansatzes ebenso hingewiesen wie auf die Tatsache, dass nicht alle gesellschaftlichen Gruppen über die gleichen Möglichkeiten zur Organisierung ihrer Interessen und Befriedigung ihrer Bedürfnisse verfügen. In NPOs, die primär Mitgliederbedarf decken, nimmt der politische Aspekt sozio-ökonomischer Rationalität, andere Formen an als in NPOs, die Fremdbedarf decken. Kommen außerdem nicht schlüssige Tauschbeziehungen, wie in vielen karitativen NPOs, dazu, gewinnt das aus der Theorie der relationalen Verträge bekannte Prinzipal-Agentenproblem eine zusätzliche Dimension. Sind Leistungsadressaten und Zahler nicht identisch, stellt sich für das Management die Frage, wonach die Effektivität und Effizienz letztlich zu beurteilen ist. Ansprüche und Erwartungen an die Leistungserstellung müssen nicht identisch sein, Zielkonflikte sind sogar wahrscheinlich. Dies lässt sich sowohl am Beispiel der Kinderbetreuung in Kindertagesstätten bei staatlicher Objektfinanzierung zeigen als auch bei spendenfinanzierten NPOs, bei denen paternalistische Spender als Güteraltruisten auftreten. Im letztgenannten Fall wollen die Spender, dass die NPO Dritte mit den Gütern und Leistungen versorgt, die aus der Sicht der Spender und nicht der Leistungsempfänger als wohlfahrtssteigernd angesehen werden. Effektives Management verlangt deshalb Kompromisse, um einerseits die wirklichen Bedürfnisse der Leistungsnehmer zu befriedigen und andererseits dauerhaft die Beschaffung der erforderlichen Ressourcen sicherzustellen. Ebenso wie die Ansichten der unterschiedlichen Anspruchsgruppen über den zu erbringenden Output divergieren können, müssen auch die Effizienzkriterien nicht übereinstimmen, zumal der Gewinn als Effizienzkriterium bei NPOs ausscheidet. In NPOs wird die

technische und wirtschaftliche Rationalität in hohem Masse von der politischen Rationalität mitbestimmt. Zielsetzungen, Leistungsprogramme und Maßstäbe für die Output-Bewertung müssen zwischen den Anspruchsgruppen ausgehandelt werden. Die Interessen keiner Gruppe können dauerhaft vernachlässigt werden. Fehlt die Bedarfsorientierung werden die Leistungsadressaten der NPO die Legitimation entziehen, indem sie entweder abwandern oder Widerspruch einlegen und die Geldgeber die Finanzierung einstellen.

„Das primäre politische Problem besteht also nicht in der Verteilung der Wertschöpfung, sondern in den unterschiedlichen Interpretationen, worin diese Wertschöpfung überhaupt bestehen soll“ (Burla 19989, S. 116 f.).

Desweiteren spielt für NPOs eine Rolle, dass nicht alles was technisch und wirtschaftlich machbar ist, auch den sozio-kulturellen Werten und Normen einer Gesellschaft entspricht. Die Respektierung normativer Vorstellungen ist wichtig für die Akzeptanz der NPO durch die Anspruchsgruppen. Die Legitimationsbasis vieler NPOs sind religiöse, humanistische oder andere Wertsysteme, die zugleich die Motivationsbasis für viele haupt- wie auch ehrenamtliche Mitarbeiter abgeben. Die Umsetzung sozio-kultureller Rationalität in betriebsinterne Abläufe unterliegt zudem einem öffentlichen Interesse. Die Glaubwürdigkeit nach außen hängt auch davon ab, inwieweit das postulierte Wertsystem nach innen handlungsleitend ist.

Eine ökonomische Betrachtung von NPOs kann nicht auf Fragen ökonomischer Effizienz reduziert werden, weil die Bewertung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit sowohl von Machtaspekten wie von gesellschaftlichen Norm- und Wertvorstellungen geprägt ist. Dies gilt sowohl für das rationale Management in einer NPO als auch für die Institutionenwahl insgesamt. Die gesellschaftliche Ressourcensteuerung zur Wohlfahrtsproduktion hat ökonomische und soziale Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Über die optimale Allokation der Ressourcen sind keine Aussagen möglich, solange nicht diskursiv entschieden ist, auf welche Zielfunktion hin denn alloziiert werden soll. Rationaler Ressourceneinsatz setzt die Klärung der Nutzeninhalte und ihre Genese voraus. Es geht nicht nur um formale, sondern auch um substantielle Rationalität, die diskursiv zu klären ist. Über wünschenswerte gesellschaftliche Ziele ist eine Verständigung herbeizuführen.

Sowenig wie eine auf die Konsumentenwohlfaht verengte Diskussion der Allokationseffizienz ausreicht, um angemessen über gesellschaftliche Wohlfahrt sprechen zu können, so wenig lassen sich komparative Vorteile institutioneller Arrangements nur unter Aspekten technischer Effizienz behandeln. Genauso wird aber im Rahmen der Neuen Institutionenökonomie diskutiert.

„Unter gegebenen Rahmenbedingungen sind die Institutionen, Regeln, Abläufe, Organisationsstrukturen etc. „effizienter“, die bei gleichem Input einen höheren Output bzw. bei niedrigerem Input einen gleich hohen Output ermöglichen, oder mit North zu sprechen: Effizient ist, was Wirtschaftswachstum erzeugt“ (Reuter 1998 , S. 81).

Entscheidungen für bestimmte Institutionen sind aber nicht nur von rational-ökonomischen Kriterien abhängig wie beispielsweise der Höhe der Transaktionskosten eines institutionellen Arrangements, sondern auch von politischen Kriterien, dem öffentlichen Interesse an der Bearbeitung einer Problematik, für das die sozialen Kosten eine ausschlaggebende Rolle spielen.

„Die relative allokatonspolitische Überlegenheit bestimmter institutioneller Arrangements wird man nur dann und insoweit halbwegs angemessen bestimmen können, wie der „institutionelle Sinn“ der Institutionen - also die Leistungskonzeption – politisch spezifiziert wird“ (Schulz-Nieswandt 1993, S. 36).

6 **Folgerungen**

Funktionalistisch betrachtet verdanken NPOs ihre Existenz den komparativen Leistungsvorteilen gegenüber erwerbswirtschaftlichen Unternehmen und staatlichen Organisationen. Der Transaktionskostenansatz macht die Vorteile nicht an den Produktionskosten fest, sondern an den Kosten zur Bewältigung der Probleme der Informationsbeschaffung und Unsicherheiten beim Leistungsaustausch. Je nach Güterart und ihren Besonderheiten verlangt die Bewältigung von Informationsasymmetrien und Prinzipal-Agent-Beziehungen einen unterschiedlich hohen Einsatz von Ressourcen, der die jeweils erzielbaren Renten reduziert. Die Wahl einer institutionellen Struktur folgt aber nicht nur ökonomischen Effizienzüberlegungen, sondern bringt auch Wertentscheidungen zum Ausdruck. Die Form einer NPO kann bewusst gewählt werden, weil sie den eigenen normativen Vorstellungen über Umgangsformen, Partizipationschan-

cen etc. genügt (Grenzdörffer/Bauer 1998). Institutionelle Arrangements sind nicht nur als Vertragsgeflechte, sondern auch als Mittel interpretierbar, um Ziele zu erreichen. Sowohl über Ziele wie über Mittel muss eine Verständigung herbeigeführt werden. Die Mittel sind ebenso wenig wertneutral wie die Ziele. Die Entscheidung, ideelle und soziale Ziele mittels einer NPO und nicht eines erwerbswirtschaftlichen Unternehmens oder einer staatlichen Organisation erreichen zu wollen, fällt vor der Folie von Leitbildern, Utopien oder auch Ideologien. Jeder Wahlhandlung ist ein solcher Wahlhandlungsentwurf vorgelagert, der die bestehenden Handlungsalternativen vorselektiert und die Handlung in die gewünschte Richtung lenkt. Am Beispiel der kontroversen Diskussion um die Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen können diese Aspekte ebenso nachvollzogen werden wie am Beispiel der Genossenschaftsbewegung (Finis 1980;1985; Engelhardt 1999). Wird der Blick von der formalen auf die substantielle Rationalität geweitet, Präferenzen und ihre Veränderung durch Institutionen zum Gegenstand der Analyse gemacht, zeigt sich, dass vielleicht weniger die Höhe der Transaktionskosten die Wahl der Institution bestimmt als vielmehr die intersubjektive Verständigung über Institutionen und ihren institutionellen Sinn die Kosten.

Der älteren Institutionenökonomie ist es gerade um diese Sichtweise zu tun. Institutionen sind nicht vom homo oeconomicus gewählte Spielregeln, mit denen er seine politischen, ökonomischen und sozialen Interaktionen effizient gestaltet, sondern das Individuum ist selbst kulturell geprägt und misst die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Institution an ihrer sozialen Effizienz. So betrachtet sind NPOs kollektive Antworten auf soziale Probleme, deren konkrete Ausgestaltung sowohl von den historisch jeweils gegebenen Rahmenbedingungen abhängt als auch von den gemeinsam geteilten Überzeugungen der Akteure. Um NPOs zu verstehen ist eine differenzierende Betrachtungsweise angesagt. Ökonomische, politische, soziale und kulturelle Hintergründe ihrer Entstehung sind ebenso zu beleuchten wie ihre internen und externen Entwicklungsbedingungen. Die Modelle des „homo oeconomicus“ und die des „homo cooperativus“ sind zwar elegant, aber für sich zu schlicht, um Eintritts- und Bleibeentscheidungen von Menschen in NPOs zu erklären. Handeln ist sowohl eigennutzorientiert als auch durch Internalisierung von Normen sozial reguliert (Etzioni 1994).

Die Tatsache, dass eine ungeheure Bandbreite von mitgliederorientierten NPOs gibt, kann sicher als Indiz für die sehr heterogenen Bedürfnisstruktur der Bevölkerung gel-

ten. Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, warum jemand Mitglied in einem Turnverein wird und nicht in einem kommerziellen Fitness-Studio. Der Klärung kommt man näher, wenn man sich mit den Präferenzen auseinandersetzt.

„Der Präferenzbegriff wird in der Ökonomie sowohl gebraucht, um (a) die relativen Bewertungen von Handlungsalternativen durch einen Handelnden“ zu bezeichnen, als auch (b) dasjenige, was diesen Bewertungen zugrunde liegt. Dieser Sprachgebrauch ist sinnvoll nur, wenn dasjenige, was die Wahl einer Einzelhandlung anleitet, selbst gewählt worden ist“ (Schefczyk 1999, S. 84).

Wahlhandlungen sind so wenig frei gewählt wie Präferenzen einfach gegeben. Sie repräsentieren Werthaltungen und werden ebenso durch die Institutionen geprägt wie sie ihrerseits die Institutionenwahl mitbestimmen (Grenzdörffer/Bauer 1999). Diesem dialektischen Verhältnis kommt man dann auf die Spur, wenn die Theorie der Wahlhandlung mit ihrem normativen Bezugspunkt der subjektiven Optimierung individueller Wohlfahrt um einen Diskurs über substantielle Rationalität und was denn unter „Wohlfahrt“ zu verstehen ist erweitert wird. Institutionenwahl hat auch etwas mit gesellschaftspolitischen Zielen zu tun.

NPOs, die auf solidarischer Basis Leistungen für Dritte erbringen, werden ökonomisch mit dem Konzept interdependenten Nutzens als zweckrationales Handeln erklärt. Neben der Variante des Güteraltruismus bei meritorischen Gütern gibt es den Nutzenaltruismus, bei dem solange Freiwilligenarbeit oder Geldspenden geleistet werden wie der Grenznutzen einer altruistischen Handlung mit dem Grenznutzen einer egoistischen Handlung übereinstimmt. Da das Wohlergehen Dritter jedoch selbst ein öffentliches Gut ist, braucht es einen Initiator, der trotzdem die Organisation einer Gruppe mit dem Ziel übernimmt, das öffentliche Gut bereitzustellen. Das ist die Stunde des sozialen Unternehmers, der diese Wahlhandlung unternimmt, um seine individuelle Wohlfahrt zu optimieren. Als Anreize fungieren die Maximierung seines persönlichen Einkommens in Form eines Geschäftsführergehaltes und nicht-monetäre Einkommenskomponenten. Warum jemand sozialer Unternehmer und nicht erwerbswirtschaftlicher Unternehmer wird, lässt sich mit Verweis auf die formale Struktur einer Wahlhandlung im Sinne von Nutzenmaximierung ebenso wenig erklären wie die Frage, warum Menschen sich in NPOs für andere engagieren, beantwortbar ist mit dem Hinweis, dass die Entscheidung hierzu dem Muster formaler Rationalität entspricht.

Auch wenn die Institutionenwahl nicht auf eine Allokationsentscheidung unter Kostengesichtspunkten reduziert werden kann (Löhr 1998), spielt der schonende Umgang mit knappen Ressourcen in jedem institutionellen Arrangement eine Rolle. Auch NPOs sind effizient zu organisieren. Allerdings sollte die Steigerung ökonomischer Effizienz in NPOs ihre Grenze dort finden, wo ihr institutioneller Sinn, der sich nicht im Satzungszweck erschöpft, verloren geht.

„Effizienz ja – aber in bezug auf was? Selbstverständlich muss es ein Anliegen sein, sich in der Praxis an die effiziente Ressourcenverwendung möglichst anzunähern. Aber die Wege und Instrumente dürfen die Grundstrukturen der Institutionen nicht derart sinnentfremdend transformieren, dass man sich entgegen der prinzipiell politischen Grundentscheidung für wohlfahrtsstaatliche Organisationen plötzlich in einer völlig anders gearteten Welt wiederfindet. Effizienz als Postulat macht nur Sinn, wenn man sich nachhaltig zu den gesellschaftspolitischen Zielen bekennt“ (Schulz-Nieswandt 1999, S. 205).

Diese auf die Ökonomisierung wohlfahrtsstaatlicher Organisationen bezogene Äußerung lässt sich auch auf den Umgang mit NPOs übertragen. Neben der ökonomischen Effizienz sind die soziale Effektivität von NPOs und ihr sozio-kultureller Kontext zu beachten. Das verweist auf die Notwendigkeit eines Diskurses über Ziele und Interessen aller beteiligten Anspruchsgruppen bzw. Stakeholder (Grenzdörffer/ Bauer 1998). Das Konzept sozio-ökonomischer Rationalität trägt dem Rechnung und ermöglicht ein umfassenderes Verständnis der Vielgestaltigkeit von NPOs und ihrer Besonderheiten gegenüber anderen institutionellen Arrangements als einseitig effizienzorientierte Ansätze.

7 Literaturverzeichnis

- Badelt, Christoph (1999): Zwischen Marktversagen und Staatsversagen? Nonprofit Organisationen aus sozioökonomischer Sicht. In: Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management hrsg. v. dems. 2. Aufl., Stuttgart, S. 97–118.
- Betzelt, Sigrid/Bauer, Rudolf (2000): Erwerbsarbeit im „Dritten Sektor“. Bestandsaufnahmen, Perspektiven und Empfehlungen. Ergebnisse der deutschen Teilstudie des NETS-Projekts; hrsg. v. i.I.s .Institut für lokale Sozialpolitik und Nonprofit-Organisationen, Universität Bremen.
- Buchanan, James M. (1965): An Economic Theory of Clubs. In: *Economica*, S. 1-14.

- Burla, Stefan (1989): Rationales Management in Nonprofit-Organisationen, Bern und Stuttgart.
- Downs, Anthony (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.
- Elsner, Wolfram, Engelhardt, Werner Wilhelm/Glastetter, Werner (1998): Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung. Sozialökonomik und Gesellschaftsreform heute. Festschrift zum 65. Geburtstag von Siegfried Katterle, Berlin.
- Engelhardt, Werner Wilhelm (1999): Politisches Handeln nach utopischen Entwürfen und Ideologien, am Beispiel der Genossenschaften und der Sozialpolitik idealtypisch erörtert. In: Der Wohlstand der Personen. Festschrift für Karl Georg Zinn, hrsg. v. Fritz Helmedag u. Norbert Reuter, Marburg 1999, S. 153-184.
- Etzioni, Amitai (1994): Jenseits des Egoismus-Prinzips. Ein neues Bild von der Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, Stuttgart.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (1996): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen.
- Finis, Beate (1980): Wirtschaftliche und außerwirtschaftliche Beweggründe mittelständischer Genossenschaftspioniere des landwirtschaftlichen Bereichs am Beispiel von F.W. Raiffeisen und W. Haas. Zur Integration der Beweggründe in eine empirische Genossenschaftstheorie und in Theorien der Sozial- und Wirtschaftspolitik, Berlin.
- (1985): Strukturelle Bedingungen der Entstehung und Entwicklung traditioneller und alternativer Genossenschaften. In: Archiv für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen. Jahrbuch für nichterwerbswirtschaftliche Betriebe und Organisationen (Nonprofits), Bd. 14, S. 106-136.
- Fromm, Oliver (2000): Zur Bedeutung von Elterninitiativen als Organisationsform der Kinderbetreuung aus institutionenökonomischer Sicht. In: Sozialer Fortschritt, Heft 4, S. 91-96.
- Grenzdörffer, Klaus/Bauer, Rudolph (1998): Werte-Schaffen im intermediären Bereich. In: Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung, hrsg. v. Wolfram Elsner u.a., Berlin, S. 287-314.
- Grosser, Joachim (1995): Der Transaktionskostenansatz der Neuen Institutionenökonomik – Versuch einer kritischen Verallgemeinerung. In: Neuorientierungen in der ökonomischen Theorie – Zur moralischen, institutionellen und evolutorischen Dimension des Wirtschaftens, hrsg. v. Eberhard K. Seifert/, Birger Priddat, Marburg, S. 241-270.
- Hansmann, Henry (1987): Economic Theories of Nonprofit Organization. In: The Nonprofit Sector, hrsg. v. Walter W. Powell, New Haven and London, S. 27-41.
- Hüdepohl, Astrid (1996): Organisationen der Wohlfahrtspflege. Eine ökonomische Analyse anhand ausgewählter nationaler und internationaler Institutionen, Berlin.
- James, Estelle/Rose-Akerman, Susan (1986): The Nonprofit Enterprise in Market Economies, Chur.
- James, Estelle (1987): The Nonprofit Sector in Comparative Perspective. In: The Nonprofit Sector. A Research Handbook,; hrsg. v. Walter W. Powell, New Haven and London, S. 397-415).
- Kosiol, Erich (1972): Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum. Reinbek bei Hamburg.
- Kubon-Gilke, Gisela (1995): Moralische Kosten und die Endogenisierung von Präferenzen in der Neuen Institutionenökonomik. In: Neuorientierungen in der ökonomischen Theorie; hrsg. v. Eberhardt K. Seifert/Birger Priddat, Marburg, S. 271 –317.

- Löhr, Dirk (1998): Betriebswirtschaftslehre und Neue Institutionenökonomik – eine Bestandsaufnahme. In: Gegen den gesellschaftspolitischen Imperialismus der reinen Ökonomie. Gedächtnisschrift für Gerhard Weisser; hrsg.v. Heinrich A. Henkel u.a., S. 355 – 373.
- Metzler, Walter (1990): Eine ökonomische Theorie caritativer Organisationen, Stuttgart.
- Meyer, Dirk (1999): Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege, Berlin.
- Olson, Mancur (1985): die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen.
- Reuter, Norbert (1998): Institutionen in der Ökonomie – Zum Verhältnis von „alter“ und „neuer“ Institutionenökonomik. In: Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung; hrsg.v. Werner Elsner u.a. , Berlin S. 61-91.
- Richter, Rudolf (1990): Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 110, S. 571-59.
- Salamon, Lester/Anheier, Helmut (1992): In Search of the Nonprofit Sector I: the Question of Definitions. In : Voluntas, Nr. 2, S. 125 –151.
- Salamon, Lester (1996): Third Party Government. Ein Beitrag zu einer Theorie der Beziehungen zwischen Staat und Nonprofit-Sektor. In: Wohlfahrtspluralismus; hrsg.v. Adalbert Evers/Thomas Olk, Opladen, S. 79-102.
- Schaad, Martina (1995): Nonprofit-Organisationen in der ökonomischen Theorie. Eine Analyse der Entwicklungen und der Handlungsmotivation der Freien Wohlfahrtspflege. Wiesbaden.
- Schefczyk, Michael (1999): Personen und Präferenzen, Marburg.
- Schüller, Achim/Strasmann, Jochen(1998): Ansätze zur Erforschung von „Nonprofit Organizations“. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd.12, S. 201-215.
- Schulz-Nieswandt, Frank (1993): Zur Theorie der Wohlfahrtspolitik. Teil 1, Weiden und Regensburg.
- (1999): Rationalisierung und Rationierung in der GKV. In: Sozialer fortschritt, Heft 8, S. 201-205.
- Schwarz, Peter (1986): Management in Nonprofit-Organisationen. Öffentliche Verwaltungen und Betriebe, Verbände, Vereine, Parteien, Kirchen und Sozialwerke,. In: Die Orientierung, Nr. 88, Bern.
- Schwarz, Peter/Putschert, Robert/Giroud, Charles (1995): Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen (NPO), Bern/Stuttgart/Wien.
- Seibel, Wolfgang (1992): Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat.
- Weisbrod, Burton (1977): The Voluntary Nonprofit Sector. An Economic Analysis , Lexington, Mass.
- (1988): The Nonprofit Economy, Cambridge/USA.
- Williamson, Oliver E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Tübingen.
- Wüstenbecker, Michael (1999): Zwischen marktlichem Wettbewerb und zentraler Steuerung: Wie werden soziale Dienstleistungen „richtig“ alloziiert? In: Sozialer Fortschritt, Heft 12, S. 297-303.

MÜNSTERANER DISKUSSIONSPAPIERE ZUM NONPROFIT-SEKTOR

- Nr.1 SCHMITZ, SVEN-UWE: Die Tugenden des Demokraten
- Nr.2 NÄHRlich, STEFAN: International Philanthropic Transfers – Länderbericht Deutschland
- Nr. 3 ZIMMER, ANNETTE/PRILLER, ECKHARD: Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel
- Nr. 4 GREVE, ROLF: Globalisierung der Wirtschaft
- Nr. 5 JÜTTING, DIETER: Lokale Vereinslandschaften und sozialer Reichtum
- Nr. 6 KLEIN, ANSGAR: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung
- Nr. 7 KEVENHÖRSTER, PAUL: Kampf der Kulturen oder multikulturelle Welt?
- Nr. 8 GABRIEL, KARL: Kirche und Glauben im gesellschaftlichen Wandel
- Nr. 9 CREDE, DANIELA: Der Verein als - zentrales ? - Element bürgerschaftlichen Engagements
- Nr. 10 PRILLER, ECKHARD/ZIMMER, ANNETTE: Der Dritte Sektor in Deutschland. Seine Perspektiven in neuen Millennium
- Nr. 11 ZIMMER, ANNETTE (Hrsg./Ed.): Annotierte Bibliographie zum Dritten Sektor in Deutschland. Annotated Bibliography: The Third Sector in Germany
- Nr. 12 MICHAEL VILAIN/INGO BÜCKER/FRAUKE KANBACH/OLIVER WILLIGES/STEPHAN KIPP: Licht und Schatten im Sportverein: Erfolgs- und Risikofaktoren am Beispiel der Organisationsanalyse des TuS Hiltrup e.V.
- Nr. 13 MICHAEL VILAIN: Ziele, Strategien und Strukturen erfolgreicher Vereine
- Nr. 14 CHRISTIANE FRANTZ: Neues Spielfeld für NGOs? Nationalstaaten und NGOs in der transnationalen Politik

Sonderband 1: TIMMER, KARSTEN: Vortrag anlässlich der Verleihung des Wissenschaftspreises "Aktive Bürgerschaft" 2000 im Franz Hitze Haus, Münster 23. Juni 2000

Sonderband 2: ZIMMER, ANNETTE: Die Zukunft der Arbeit in Europa. Vortrag auf dem Kolloquium "Europa und die Politikwissenschaft in Münster" – 30 Jahre Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster im Franz Hitze Haus am 30. Juni – 1. Juli 2000

Sonderband 3: ZIMMER, ANNETTE (ED.): The Third Sector in Germany

Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft
Institut für Politikwissenschaft
Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Scharnhorststraße 100, 48151 Münster
Tel. (0251) 8329443, Fax (0251) 8329356
email: aktivebs@uni-muenster.de
www.dritte-sektor-forschung.de